



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **POPELÍKY s.r.o.**, IČO: 081 11 804
sídlem Smetáčkova 1487/8, 158 00 Praha 5
zastoupena advokátem JUDr. Ing. Jiřím Klavíkem
sídlem Havlíčkova 99, 537 01 Chrudim

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2022/500/3120, sp. zn. ZN/MZP/2022/500/329 z 23. 2. 2023

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

1. Jádrem věci je výlučně spor o to, jestli pokuta ve výši 3 580 000 Kč, kterou žalobkyně dostala za to, že neoprávněně používala lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa, není pro ni likvidační, případně jestli není na místě ji pro zjevnou nepřiměřenost moderovat.
2. Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Praha (dále jen „ČIŽP“) rozhodnutím č. j. ČIŽP/41/2022/12188 ze 14. 11. 2022 uložila žalobkyni uvedenou pokutu za to, že v období od 28. 1. 2021 do 24. 6. 2021 na dvou svých pozemcích ve strmém exponovaném svahu provedla rozsáhlé terénní úpravy (odbagrování svahu, vytvoření násypů a deponie zeminy), jejichž účelem bylo vybudovat cestu. Touto činností zasáhla plochu 3588,64 m² na lesním pozemku parc. č. 75/2 (celková délka terénních úprav je více než 425 m, šíře se pohybuje v rozmezí 3-12 m, zářez do svahu je místy vysoký 1,5-3,5 m, mocnost násypů se pohybuje nejčastěji mezi 1,5-3 m) a plochu 326,98 m² na lesním pozemku parc. č. 78, k. ú. (délka terénních úprav a navážky je 31,1 m a průměrná šířka 10,5 m), oba v k. ú. Orlické Zlakovice. Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnosti stanovené v § 11 odst. 4, § 13 odst. 1 a § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, a ohrozila životní prostředí v lesích.
3. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, v němž namítla mimo jiné nezohlednění všech okolností svého jednání, nepřiměřenost uložené pokuty a její nesprávně vyhodnocený likvidační účinek, i s ohledem na své nedostatečně zjištěné majetkové poměry.
4. Žalovaný v reakci na tyto odvolací důvody sdělil žalobkyni přípisem ze 17. 1. 2023, že v prvostupňovém řízení předložila na výzvu ČIŽP pouze rozvahu a daňové přiznání za rok 2021, a vyzval ji k tomu, aby mu ve stanovené lhůtě poskytla ucelené údaje o svých majetkových poměrech a umožnila mu jejich ověření. Žalovaný uvedl, že žalobkyně může za tímto účelem předložit například účetní výkazy za rok 2022; obratovou předvahu k 31. 12. 2022; registr dlouhodobého majetku společnosti k 31. 12. 2022; vlastnickou strukturu PSU a.s., IČO: 053 71 406 (jediný společník společnosti), zahrnující rovněž majetkové a kapitálové propojení se společností MOLO Popelíky s.r.o., IČO: 087 41 697; aktuální výpis z bankovního účtu; saldokonto pohledávek; dokumenty prokazující investovanou částku do stavby cesty, mariny či dalších staveb v dotčené lokalitě; detailní popis své ekonomické činnosti. Žalovaný poučil žalobkyni, že pokud výzvě nevyhoví, bude moci vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu řízení, popřípadě z těch, které může zjistit bez její součinnosti. Žalobkyně odpověděla podáním ze 14. 2. 2023, v němž označila svou majetkovou situaci za nepříznivou a nestabilní, a přiložila k němu kartu dlouhodobého majetku, výpisy z katastrů nemovitostí týkající se čtyř pozemků v jejím vlastnictví, rozvahu a výkaz zisku a ztráty za rok 2022 a výpis z bankovního účtu za říjen a listopad 2022.
5. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Ohledně výše pokuty zdůraznil závažnost žalobkynina jednání a nevratné důsledky poškození lesa i krajiny. Žalobkyniny majetkové poměry pak označil za nadále ne zcela uceleně doložené. Scházela mu zejména obratová předvaha s přehledem o všech účtech společnosti, jejich počátečních stavech, obracech a konečných stavech, a aktuální výpis z bankovního účtu. Žalovaný dále upozornil na některé neshody v žalobkyniných tvrzeních a dokladech: zůstatek na předloženém výpisu z účtu k 30. 11. 2022 (1 385,15 Kč) nekoresponduje se zůstatkem uvedeným v rozvaze (1 202 000 Kč); žalobkyně sice označila jako předmět činnosti pronájem nemovitostí, ale v účetnictví žádné příjmy tohoto druhu obsaženy nejsou; žalobkyně vykazovala závazky ve výši 2 177 000 Kč, ale neposkytla o nich bližší informace, stejně jako o svém dlouhodobém hmotném majetku s účetní hodnotou 2 613 000 Kč. Žalovaný poukázal na to, že účetní hodnota žalobkyniných pozemků

(613 000 Kč) neodpovídá tržním cenám, které jsou přinejmenším čtyřnásobné (to dovodil zejména z kupní ceny, za kterou žalobkyně nedávno koupila pozemek parc. č. 1375/2). Prodej nebo budoucí pronájem pozemků a nedokončeného hmotného majetku spolu s peněžními prostředky na bankovních účtech tedy uloženou pokutu nepochybně pokryjí. Žalobkynino podnikání by tím nemělo být výrazně dotčeno, jelikož její příjmy jsou tvořeny zejména prodejem zboží. Nakonec žalovaný upozornil na to, že žalobkyně může požádat o povolení úhrady pokuty ve splátkách.

II. Argumentace účastníků řízení.

6. Žalobkyně se v žalobě domáhá snížení pokuty na 1 000 000 Kč. Uloženou pokutu považuje jednak za nepřiměřenou (nebere v úvahu, že žalobkyně nebyla dosud trestána, a že učinila opatření k nápravě, když na dotčených pozemcích vysázela 100 sazenic douglasky tisolisté), jednak za likvidační. Žalobkyně poukázala na to, že k 31. 12. 2022 činil její vlastní kapitál pouze 70 000 Kč a její zisk v běžném roce dosáhl pouze 28 000 Kč. Žalobkynin majetek byl krytý cizími zdroji, zejména závazky z obchodních vztahů (2 177 000 Kč) a zápůjčkou jednatele Štěpána Lamače, bez níž by nemohla vyvíjet svou činnost. Žalobkyně nesouhlasila s názorem žalovaného na hodnotu jejích pozemků; poukaz na kupní cenu pozemku parc. č. 1375/2 neobstojí, jelikož měl pro žalobkyni z důvodu zajištění lepšího přístupu na jiné její pozemky mimořádnou hodnotu. Ke svému nedokončenému hmotnému majetku žalobkyně uvedla, že minimálně polovina jeho hodnoty jsou zmařené investice, s nimiž nelze při prodeji reálně počítat. Nárůst svého obrátu v roce 2022 oproti předchozímu roku (14 691 000 Kč oproti 1 355 000 Kč) vysvětlila tím, že začala obchodovat s ojetými motorovými vozidly. Uložená pokuta je tak způsobila přivodit žalobkyni nejen platební neschopnost, ale povede k ukončení její podnikatelské činnosti. Splácení pokuty by bylo na delší dobu v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že soud může snížit uloženou pokutu jen tehdy, byla-li uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Žalobkyně však přiměřenost pokuty nezpochybňuje, brojí výhradně proti jejím údajně likvidačním účinkům, a podle názoru žalovaného tak je otázkou, zda lze s ohledem na vymezení soudního řízení (návrh na moderaci pokuty) vůbec likvidační účinky posuzovat. Pro případ, že by soud dospěl ke kladné odpovědi, žalovaný odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a zopakoval některé nosné argumenty v něm obsažené. Nad jejich rámec poukázal na to, že ještě v době vydání napadeného rozhodnutí byla jedinou žalobkyninou vlastníci PSU a.s., u které lze předpokládat, že žalobkyniny aktivity související se zbudováním zpevněné komunikace a dalšími objekty v lokalitě v průběhu času finančně podporovala (a to i s ohledem na žalobkyniny hospodářské výsledky). Uložená pokuta nemůže mít podle žalovaného na žalobkynini likvidační účinky.
8. Žalobkyně v replice zopakovala některé argumenty obsažené již v žalobě a setrvala na svém procesním stanovisku.

III. Posouzení věci soudem.

9. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Při tom naznal, že žaloba není důvodná.

10. Ve věci rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem výslovně souhlasili (žalobkyně již v žalobě, žalovaný ve vyjádření z 3. 5. 2023). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny nezbytné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
11. Žalobkyně se žalobou domáhá primárně snížení pokuty, kterou považuje za nepřiměřenou, ale především za likvidační. Tento postup upravuje § 78 odst. 2 s. ř. s., podle nějž rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
12. Stanovení výše pokuty za správní delikt se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Ukládání trestů je přitom založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu.
13. Při posuzování zákonnosti uložené sankce (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo je nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36 z 3. 4. 2012 a rozhodnutí citovaná v jeho bodě 26). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení uvážení správního orgánu svým vlastním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála.
14. Kromě toho však soudní řád správní svěřuje soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty i za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil (§ 78 odst. 2). Jedná se o případy, kdy pokuta sice byla uložena v souladu se zákonem, avšak ve zjevně nepřiměřené výši. V rámci moderačního práva soud k žalobcovu návrhu zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená. Mezi hlediska individualizace trestu patří podle přestupkového zákona například povaha a závažnost přestupku (zejména význam zákonem chráněného zájmu, význam a rozsah následku přestupku, způsob a okolnosti jeho spáchání, u fyzické osoby druh a míra zavinění), přitěžující a polehčující okolnosti, u fyzické osoby její osobní poměry, u právnické nebo podnikající fyzické osoby povaha její činnosti (§ 37 a § 38 zákona). Soud se v takovém případě chová obdobně jako správní orgán, jsa nadán vlastním uvážením, a může tak zasáhnout do výše trestu, jako by jej sám uděloval (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36, bod 25). Smyslem a účelem moderace však není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti

a spravedlnosti sankce (rozsudek NSS č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS z 19. 4. 2012).

15. Soud tak souhlasí se žalovaným, že případné likvidační účinky pokuty lze zkoumat jen v rámci posuzování její zákonnosti podle § 78 odst. 1 s. ř. s., ale nikoli při využití moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Pokud totiž správní orgán uloží likvidační pokutu, a nejedná se o některou z přípustných výjimek, jeho rozhodnutí je nezákonné a musí být zrušeno. Zároveň totiž moderační právo soudu neslouží k nápravě nezákonnosti napadeného rozhodnutí, ale pouze ke snížení zjevně nepřiměřené, i když zákonné pokuty. Z toho však soud na rozdíl od žalovaného nedovodil, že likvidační účinky v tomto řízení nemůže s ohledem na žalobní petit posuzovat, nýbrž že se žalobkyně kromě moderace pokuty domáhá také přezkumu její zákonnosti, a to výlučně v rozsahu tvrzených likvidačních účinků. Nelze totiž odhlédnout od toho, že právě toto je hlavním žalobním bodem, jemuž je věnována naprostá většina žalobní argumentace. Z žaloby jako celku, i přes nevhodně zformulovaný petit, jednoznačně vyplývá, že žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, jelikož uložená pokuta je pro ni likvidační.
16. Zákaz likvidačních pokut je ústavněprávním korektivem, jež musí správní orgány zohlednit i v těch případech, kdy zákon mezi kritérii pro určení celkové výše pokuty neuvádí osobní a majetkové poměry (k jeho východiskům srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 z 13. 8. 2002). Rozšířený senát NSS v usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 z 20. 4. 2010 v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu konstatoval, že *„zákon o silniční dopravě, stejně jako řada jiných zákonů, stanoví kritéria pro určení výše pokuty taxativně a přitom osobní a majetkové poměry pachatele mezi nimi neuvádí. Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. 27. Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlídnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty.“* Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „**přestupkový zákon**“) pojímá výčet kritérií pro stanovení druhu a výměry trestu demonstrativně (srov. příslovce „zejména“ v § 37), ale způsob zohledňování majetkových poměrů u právnických a podnikajících fyzických osob se nezměnil. Povinnost vzít toto kritérium v úvahu totiž přestupkový zákon stanoví pouze u fyzických osob; u právnických a podnikajících fyzických osob musí správní orgán namísto něj přihlídnout k povaze jejich činnosti.
17. NSS k výkladu této nové právní úpravy uvedl v rozsudku č. j. 1 As 373/2020-40 z 20. 5. 2021 (ke kasační stížnosti podnikající fyzické osoby; podtrženo městským soudem): *„[25] Majetkové poměry stěžovatele jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše sankce, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29). K majetkovým poměrům přestupce tedy správní orgán přihlídně jako k jedné z okolností při určování druhu a výměry správního trestu, je-li to pro uložení zamýšlené sankce relevantní. Jedná se o případy hrozícího likvidačního charakteru sankce, ať již vzhledem k její výši samotné, nebo na základě námitek přestupce. [...] [26] Správní orgány nejsou*

povinný hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Je-li ukládaná pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter (typicky v řádech stovek korun), nejsou správní orgány povinný majetkové poměry přestupce hodnotit. Pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít mohou (v řádech desítek tisíc korun), vyžadují, aby se správní orgán majetkovými poměry pachatele zabýval, tím spíše, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty sám pachatel. V případech pokut v řádech vyšších statisíců až milionů korun pak je potřeba, aby správní orgány vždy, tj. i bez námitky pachatele, zkoumaly jeho osobní a majetkové poměry.“ Shodný závěr, tedy že správní orgán je povinen zohlednit majetkové poměry právnické a podnikající fyzické osoby jen v té míře, aby pokuta nebyla likvidační (pokud ovšem konkrétní zákon nestanoví jinak), byl ve vztahu k nyní účinné právní úpravě potvrzen i dalšími rozhodnutími správních soudů, srov. rozsudky NSS č. j. 4 Ads 124/2020-42 z 11. 11. 2020, bod 22, č. j. 10 As 39/2021-41 z 21. 2. 2023, bod 23, nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10 A 99/2019-57 z 3. 8. 2020, body 74 až 76.

18. Likvidační pokutou rozumí rozšířený senát v usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 „*sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“* (bod 27). Zároveň rozšířený senát zdůraznil, že právě uvedené platí v prvé řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám a je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob (bod 33).
19. Ve vztahu k právnickým osobám rozšířený senát odkázal na tehdejší návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, jenž na jedné straně ukládal přihlédnout při stanovení druhu trestu a jeho výměry mimo jiné k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů, ale na druhé straně obsahoval také tresty propadnutí majetku a zrušení právnické osoby (nyní účinný zákon č. 418/2011 obsahuje shodná ustanovení). Rozšířený senát z toho v bodě 33 dovodil, že je „*nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právnickým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právnickými osobami, nebo v situaci, kdy se právnická osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnická osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnické osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.“*
20. Jestliže je v konkrétním případě zjevné, že pokuta může mít likvidační účinky, správní orgán je povinen účastníka řízení k doložení jeho majetkových poměrů vyzvat. Rozšířený senát

však vyložil, že bude záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační účinky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak neučiní, a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníky řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu. (Bod 38 usnesení rozšířeného senátu.)

21. K posuzování dopadů pokuty do pachatelových majetkových poměrů považuje soud za vhodné poukázat také na rozsudek NSS č. j. 6 Ads 129/2011-126 z 4. 7. 2012, podle něž *„trest v podobě pokuty lze ukládat nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému uhrazení dostatečné, volné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze ohlédnout od toho, že primárním významem trestání, sankcí a pokut je z povahy věci potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit [...].“* Nebo na rozsudek NSS č. j. 9 As 33/2012-40 z 23. 5. 2013: *„Ve vztahu k námitce likvidačního charakteru pokuty lze rovněž uvést, že stěžovatelka je právnickou osobou založenou za účelem podnikání [...]. Jako taková vstupovala do svého právního života s vědomím rizik a povinností, které s sebou podnikání nese. Stěžovatelka tyto povinnosti nerespektovala a dala tím vzniknout protiprávní situaci, k jejímuž odstranění je povinna na základě pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy a správních soudů. Pokud by správní orgány rezignovaly na vymáhání pravomocně uložené povinnosti, která je pouhým následkem vlastní dlouhodobé protiprávní činnosti stěžovatelky, dovolily by jí vyhnout se odpovědnosti, která ji stíhá. Zároveň by tím ohrozily efektivní uplatňování práva a daly na vědomí, že v případech dostatečně rozsáhlé protiprávní činnosti je možné uniknout odpovídajícím následkům.“*
22. Lze shrnout, že s ohledem na výměru uložené pokuty byl žalovaný povinen zjistit žalobkyniny majetkové poměry, ale zohlednit je byl povinen jen do té míry, aby uložená pokuta nebyla likvidační (případně aby její likvidační účinky odpovídaly zásadě proporcionality).
23. Z části I tohoto rozsudku je zjevné, že žalovaný (ale před ním i ČIŽP) zaslal žalobkyni výzvu k ucelenému doložení jejích majetkových poměrů, v níž příkladmo uvedl, jaké konkrétní důkazy může předložit, a v souladu s citovanou judikaturou ji poučil o svém postupu v případě, že tak žalobkyně neučiní. Žalobkyně zareagovala zasláním řady dokumentů, avšak v plném rozsahu výzvě nevyhověla. Zejména nedoložila aktuální výpis ze svého bankovního účtu, obratovou předvahu s přehledem bankovních účtů a pohybech na nich, dokumenty prokazující investovanou částku do dalších nemovitostí v lokalitě, detailní popis své ekonomické činnosti, strukturu majetkového a kapitálového propojení žalobkyniny jediné společnosti se společností MOLO Popelíky s.r.o., a neuvedla žádné podrobnosti o svém nedokončeném dlouhodobém hmotném majetku. V jejích majetkových poměrech, podnikatelské činnosti i vztazích s jinými subjekty tak zůstaly významné mezery a nejasnosti, které musel žalovaný nutně překlenout odhadem.

24. Z rozvahy sestavené k 31. 12. 2022 vyplývá, že žalobkynina aktiva činila 4 580 000 Kč, z nich pozemky tvořily 613 000 Kč, nedokončený dlouhodobý hmotný majetek 2 613 000 Kč, pohledávky 149 000 Kč a peněžní prostředky 1 205 000 Kč (1 202 000 Kč na účtech a 3 000 Kč na pokladně). Žalobkynina pasiva byla tvořena mimo jiné vlastním kapitálem ve výši 70 000 Kč, základním kapitálem ve výši 200 000 Kč a krátkodobými závazky ve výši 4 510 000 Kč (závazky z obchodních vztahů 2 177 000 Kč, daňové závazky 136 000 Kč a jiné závazky 2 197 000 Kč). Z výkazu zisku a ztráty sestaveného k 31. 12. 2022 vyplývá, že tržby za prodej zboží v roce 2012 dosáhly 14 655 000 Kč (v roce 2021 šlo o 1 355 000 Kč), tržby z prodeje výrobků a služeb byly v obou letech nulové.
25. Jako předmět podnikání uvedla žalobkyně ve výkazu zisku a ztráty „pronájem a správu vlastních nebo pronajatých nemovitostí“, ale žalovaný výstižně poukázal na to, že zbylé údaje tomu neodpovídají – zejména nulová hodnota tržeb z prodeje služeb; žalobkyně ostatně údajný pronájem nemovitostí nijak blíže nespécifikovala. Naopak uvedla, že její obrat je tvořen především nákupem a prodejem ojetých motorových vozidel ze zahraničí, s čímž výkaz zisku a ztráty naopak plně koresponduje – konkrétně hodnota tržeb za prodej zboží. Žalobkyně netvrdí, že by k této činnosti jakkoli využívala své pozemky nebo nedokončený dlouhodobý hmotný majetek (u lesních pozemků ve svahu je to ostatně stěžejí představitelné), proto soud souhlasí se žalovaným, že prostředky k úhradě pokuty může získat právě prodejem tohoto majetku, aniž by to mělo vliv na její aktuální podnikatelskou činnost – obchod s ojetými vozidly, která zjevně tvoří naprostou většinu jejích příjmů (v důsledku jejího zahájení vzrostl žalobkynin obrat meziročně na desetinásobek). Mezi účastníky je dále spor o soulad účetní hodnoty některého žalobkynina majetku s jeho tržní hodnotou. Žalovaný uvedl, že účetní hodnota žalobkyniných pozemků odráží jejich historickou cenu, dnešní tržní cena je však mnohem vyšší, jelikož u pozemků parc. č. 75/3 a 75/4 byl změněn druh využití z lesních pozemků na ostatní plochu. Tuto úvahu soud považuje za logickou a správnou a žalobkyně ji principiálně nepochybnila. Určité pochybnosti však lze mít o tom, jestli by cena skutečně byla více než čtyřnásobná. Žalovaný dospěl k této orientační částce na základě ceny za 1 m² sjednané v kupní smlouvě na jiný žalobkynin pozemek (parc. č. 1375/2). Proti tomu však žalobkyně přesvědčivě namítá, že tento jiný pozemek měl pro ni subjektivně vyšší hodnotu, jelikož slouží ke spojení jejích ostatních pozemků, a že vyšší cena za 1 m² byla dána také jeho nižší rozlohou. Soud tak má za to, že tržní hodnota pozemků parc. č. 75/3 a 75/4 je pravděpodobně znatelně vyšší než cena účetní, avšak odhad jejich hodnoty na více než čtyřnásobek soud nepovažuje za dostatečně podložený. Oproti tomu ohledně nedokončeného dlouhodobého hmotného majetku se soud ztotožňuje s žalovaným: žalobkyně k němu ani přes výslovnou výzvu žalovaného nic konkrétního neuvedla, a proto není důvod domnívat se, že je účetní hodnota je nižší než tržní. Ostatně i v žalobě žalobkyně jen neurčitě uvedla, že přinejmenším z poloviny jde o zmařené investice, aniž by tento názor blíže vysvětlila nebo doložila.
26. Již jen prodejem svých pozemků a nedokončeného hmotného majetku by žalobkyně mohla získat prostředky na úhradu přibližně 90 % uložené pokuty (3 260 000 Kč z 3 580 000 Kč); s ohledem na předpokládanou vyšší hodnotu pozemku parc. č. 1375/2 by však prostředky takto získané její výši téměř jistě převýšily. K uhrazení případného zbytku pokuty by pak stačila přibližně jedna čtvrtina peněžních prostředků, jimiž žalobkyně ke konci roku 2022 disponovala (1 205 000 Kč). Tyto prostředky žalobkyně pravděpodobně využívá pro své podnikání, takže by použití jejich části za jiným účelem nepochybně způsobilo jisté komplikace, ale nic nenaznačuje tomu, že by mělo vést k ukončení žalobkynina podnikání nebo dokonce k jejímu zániku. Žalobkynin aktuální roční obrat se ostatně pohybuje

v částkách o řád vyšší než celková výše jejich disponibilních peněžních prostředků. Uhrazení pokuty samo o sobě tak – podle toho, jaké informace o své podnikatelské činnosti žalobkyně poskytla správním orgánům i soudu – nepřivodí žalobkyninu platební neschopnost a nedonutí ji ukončit podnikatelskou činnost. Alternativně by žalobkyně mohla využít svého majetku k budoucímu pronájmu nebo k zisku bankovního úvěru, zajištěného právě tímto majetkem a spláceného příjmy z aktuální podnikatelské činnosti, která generuje téměř celý její obrat. Žalobkyně neuvedla nic, z čeho by vyplynulo, že by se splácení pokuty stalo na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti a současně ji přivedlo do existenčních potíží (tyto podmínky je třeba splnit podle bodu 27 usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008-133 kumulativně). Soud proto uloženou pokutu nepovažuje za likvidační.

27. Žalovaný v této souvislosti poukázal výstižně rovněž na to, že žalobkyně je personálně a majetkově propojena s dalšími společnostmi. Žalobkyninou jedinou společnicí byla v době vydání napadeného rozhodnutí PSU a.s. a předseda správní rady (statutárního orgánu) této společnosti, Štěpán Lamač, byl také žalobkyniným jediným jednatelem. Shodné personální obsazení existovalo také u společnosti MOLO Popelíky. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal, že žalobkyně v roce 2022 splatila své společnosti závazek ve výši 993 000 Kč, a sama žalobkyně v žalobě připustila, že „[j]iné závazky ve výši 2 197 000 Kč [vykázané v rozvaze] jsou z titulu zápůjčky, kterou poskytl žalobkyni její jednatel Štěpán Lamač. Bez této zápůjčky nemohla vyvíjet svoji činnost.“ Žalobkyně tedy v nedávné době získávala na svou podnikatelskou činnost milionové zápůjčky jak od svého společníka, tak jednatele. Podle názoru soudu tak nic nebrání tomu, aby žalobkyně případně získala část prostředků na úhradu pokuty také z těchto zdrojů.
28. Uložená pokuta bude pro žalobkyni nepochybně velmi citelná, ale to je také její účel a nevyhnutelný rys, a to zejména s ohledem na zjištěné okolnosti žalobkynina mimořádně závažného jednání. Soud v této souvislosti připomíná názor rozšířeného senátu NSS, vyjádřený v bodě 28 usnesení č. j. 1 As 9/2008-133, podle něž zákaz likvidačních pokut samozřejmě neznamená, že by pokuta měla ztratit cokoli z své účinnosti. Právě naopak: aby naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do pachatelovy majetkové sféry. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.
29. Správní orgány odůvodnily zvolenou výši pokuty zejména povahou a závažností přestupku, jakož i některými přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi. Žalobkynina činnost spočívala v rozsáhlých terénních úpravách lesních pozemků, provedených patrně za účelem realizace jednoho z jejích podnikatelských záměrů v lokalitě, konkrétně propojení nově vybudované mariny a mola na břehu přehrady Orlík s novými stavbami na jiných žalobkyniných pozemcích. Vybudovaná cesta naprosto nijak nesloužila péči o les nebo lesnímu hospodářství. ČIŽP konstatovala, že cesta je vybagrovaná ve skalnatém srázu. Svah je přímo exponovaný vnějším vlivům prostředí a je nezpevněný. Nutně zde bude docházet k postupné erozi a tím k odplavování a znehodnocování životadárné svrchní lesní půdy, která je zásadní pro obnovu lesa. ČIŽP popsala, že žalobkynin trvalý zábor na lesních pozemcích způsobil změnu modelace původního reliéfu terénu, což způsobuje erozi půdy, a změnu odtokových poměrů v lokalitě, s čímž souvisí narušení stability dotčeného svahu a znehodnocení

původního půdního povrchu (splach svrchní humózní vrstvy). Následky jsou dlouhodobé a nevratné, protože došlo k narušení svrchní části půdního krytu, který představuje jednu z nejdůležitějších součástí prostředí pro růst vegetace, čímž bylo omezeno, resp. znemožněno plnění funkcí lesa.

30. Žalovaný k tomu doplnil, že charakter dotčeného lesa je typický pro lesy ochranné, které lze označit jako lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích. V těchto lesích není účelná produkce dřeva, ale mají významnou ekologickou funkci. Kromě funkčních efektů půdoochranných, klimatických a hydrických mohou mít dílčí funkce protisesuvné, vodohospodářské a ochrany přírody. K narušení funkcí lesa přitom již došlo, což je zřejmé mimo jiné z fotodokumentace, na které je zachycena již probíhající vodní eroze. Na dotčených pozemcích je pak rovněž nižší zakmenění pozemku, čímž bude docházet k výrazným výkyvům teplot, v jejichž důsledku může ponechaná vegetace odumřít. Žalobkyniným jednáním dojde rovněž k posílení rozšiřování nepůvodních druhů, které jsou schopny růst v takto nepříznivých podmínkách, např. invazního druhu trnovníku akátu, což se již také děje. Žalovaný dodal, že dotčený les se nachází na jižním svahu k přehradě Orlík, na vysýchavém sukcesním stanovišti, a vzhledem k pokročilému věku kmeniny lze předpokládat, že bude potřeba vyvinout značné úsilí, aby se na takto extrémním stanovišti les udržel a podařilo se ho úspěšně obnovit.
31. Žalobkyně s těmito zjištěními nijak nepolemizuje, ani nezpochybňuje jejich hodnocení správními orgány. Proti stanovení výše pokuty vznesla pouze dvě konkrétní výhrady. První z nich spočívá v údajném nezohlednění toho, že šlo o její první přestupek. K této polehčující okolnosti však správní orgány přihlížely, srov. stranu 14 napadeného rozhodnutí dole. Druhá námitka upozorňovala na údajné opomenutí toho, že žalobkyně dobrovolně učinila opatření k nápravě – vysázení 100 sazenic douglasky tisolisté. Také touto skutečností se však žalovaný zabýval (na tomtéž místě svého rozhodnutí), když vyložil že vlastník lesa je povinen řádně pečovat o les, a mezi jeho povinnosti patří mimo jiné zalesnění holin, což však není předmětem tohoto řízení, proto na uvedené nelze nahlížet jako na možnou polehčující okolnost. Soud k tomu dodává, že vysázení 100 sazenic stromů z podstaty věci nemohlo napravit rozsáhlé terénní úpravy na téměř 4 000 m² a popsané následky pro dotčený les. Tento žalobní bod proto není důvodný.
32. Nakonec se soud zabýval tím, jestli nelze uloženou pokutu považovat za zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. Při tomto posouzení soud musí vyjít z totožných kritérií jako správní orgány ve správním řízení; opačný postup, k němuž před účinností přestupkového zákona docházelo, označil rozšířený senát NSS v bodu 32 usnesení č. j. 1 As 9/2008-133 za neudržitelný. Soud uloženou pokutu jako zjevně nepřiměřenou neshledal. Vzal přitom v potaz zejména rozsah žalobkynina jednání (extrémní rozlohu lesní půdy zasažené terénními úpravami), a význam zákonem chráněného zájmu i následky, pravděpodobně nevratné, které bude mít toto jednání nejen na přímo postižené části pozemků, ale na celý lesní ekosystém a plnění jeho funkcí. V rámci způsobu spáchání přestupku je třeba zohlednit rovněž to, že žalobkyně se jej dopustila aktivně a vykonávala jej cílevědomě po řadu měsíců, s naprostou bezohledností vůči lesnímu ekosystému samotnému i jeho celospolečenským funkcím, patrně za účelem realizace podnikatelského záměru, ať už vlastního nebo některé z personálně a majetkově propojených osob. Za jedinou polehčující okolnost lze považovat to, že se jednalo o žalobkynin první přestupek, ale i tu je třeba hodnotit v kontextu toho, že žalobkyně vznikla pouhý rok a tři čtvrtě před tím, než s protiprávním jednáním započala. S ohledem na všechny tyto okolnosti má soud

za to, že o nepřiměřenosti pokuty lze hovořit nanejvýš v tom smyslu, že by ji bylo možno považovat za nepřiměřeně nízkou. Právomoc uloženou pokutu zvýšit však zákon soudu nesvěřil.

33. Pro úplnost pak soud podotýká, že žalobkyně netvrdí, že by se její majetkové poměry od vydání napadeného rozhodnutí významně změnily, a s ohledem na to, že soud rozhoduje necelé tři měsíce po podání žaloby, se to ani nejví pravděpodobně.

IV. Závěr a náklady řízení.

34. Žalobkyně nezpochybnila, že spáchala přestupek, který jí správní orgány kladly za vinu. Uloženou pokutu však považovala za nepřiměřenou a likvidační. Ačkoli se v žalobním petitu výslovně domáhala pouze jejího snížení, z žaloby jako celku je jednoznačně zřejmé, že uloženou pokutu považuje za nezákonnou (právě to je těžištěm žalobní argumentace). Soud proto posoudil žalobu podle jejího obsahu, ale žádný z žalobních bodů neshledal důvodným, a to i vzhledem k tomu, že žalobkyně řadu logických úvah žalovaného o svých nedostatečně prokázaných majetkových poměrech a podnikatelské činnosti nezpochybnila, resp. ani v žalobě neuvedla tvrzení způsobilá k jejich vyvrácení. Jelikož soud neshledal uloženou pokutu jako zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., nepřistoupil k její moderaci, a žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
35. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu